

试论清代财政体系的近代转型^{*}

倪玉平

内容提要:清前期的财政收入包括田赋、盐课、关税、杂赋、捐纳和报效等,支出则分为皇室经费、俸禄、兵饷、驿站、科场学校、河工塘工经费等。道光时期,地丁银始终是最重要而稳定的财政收入,其他各项收入有一定的波动,但意义有限;支出虽有较大幅度增长,但从总体上说,财政收支尚未走到崩溃的边缘。咸同时期,清廷内外交困,军务倥偬,战火持续,对当时的政治和经济产生了巨大冲击,财政制度也发生了翻天覆地的变化。就奏销制度而言,咸丰以前的钱粮奏销、京饷协饷基本失效,户部无法有效地掌握全国财政大权;就税收征收与分配主体而言,以厘金为代表的地方财政兴起,中央财政基本不能染指这一重要税收,中央与地方财政的并立成型;就租税结构而言,财政收入的主体由农业税转变为以厘金和海关为主体的工商税;就指导思想而言,清廷在事实上抛弃了“量入为出”的理念而步入“量出为入”的阶段。可以说,咸同时期财政体系的近代转型,基本是内生性的,既受时局的重大影响,也是道光以来财政实践的自然结果,西方的影响反在其次。

关键词:清代 咸同 财政 近代转型

一般认为,清末新政时期清廷所采取的预决算制度深受西方的影响,是中国财政体系由传统向近代转型的重要标志。^①但晚清的财政变迁,经历了较长时段的积淀、发展和演变。太平天国运动爆发后,清廷内外交困,军务倥偬,战火持续,对当时的政治和经济产生了巨大冲击,财政制度也发生了翻天覆地的变化。就奏销制度而言,咸丰以前的钱粮奏销、京饷协饷基本失效,户部无法有效地掌握全国财政大权;就租税结构而言,财政收入的主体由农业税转变为以厘金和海关为主体的工商税;就税收征收与分配主体而言,以厘金为代表的地方财政兴起,中央财政基本不能染指这一重要税收,中央与地方财政的双强并立成型;就指导思想而言,清廷在事实上抛弃了“量入为出”的理念而步入“量出为入”的阶段。可以说,咸同时期财政体系已经开始了近代化的转型,而且这种转型基本是内生性的,既受时局的重大影响,也是道光以来财政实践的自然结果,西方的影响反在其次。本文即欲就此做一简单分析,以求正于方家。

—

清承明制,以农业立国,前期的财政收入以地丁钱粮为主,其他各项收入意义有限。清代前期的财政收入主要包括四大项:田赋、盐课、关税和杂赋。

田赋是土地税,即根据土地面积和肥瘠而征收。清朝前期为了恢复社会生产和鼓励人口增殖,宣布以康熙五十年(1711)的人丁为常额,以后“滋生人丁,永不加赋”;然后又实行“摊丁入地”,田赋

[作者简介] 倪玉平,清华大学历史系教授,北京,100084,邮箱:niyuping@sina.com。

* 本文系国家社会科学基金重大项目《清代商税研究及其数据库建设(1644—1911)》(批准号:16ZDA129)的阶段性成果。本文曾提交第一届中国经济史青年学术研讨会(2018年4月),得到各位专家的批评指正,谨致谢忱。

① 参见周育民《晚清财政与社会变迁》(上海人民出版社2000年版,第415页)、申学锋《晚清财政支出政策研究》(北京:中国人民大学出版社2006年版,第268页)等著述和文章。

就包括了丁银。笔者根据中国社会科学院经济研究所收藏汤象龙等人整理的关于道光时期各省地丁钱粮奏销抄档,对这一时期的地丁正项征收情况做过统计。^①从中可以看出,道光朝的地丁实际征收数在2000万—2500万两之间,基本保持平衡,但略有下降的趋势;鸦片战争后的道光二十四年(1844)则达到了2600万两的最高峰值,估计当与政府开支增加而减少了相关蠲免的情况有关。漕粮是清廷最大的一笔实物收入,道光时期的漕粮运通数逐步减少,由400万石下降至300万石,这与道光后期自然灾害频繁和百姓纳税能力下降相关。^②

盐课是向每个食盐消费者间接征收的资源税,也是税制中相当复杂的一种。清代实行盐的引岸专商制度,把全国划分为若干行盐区域,每一区域内收盐、运盐、销盐事项,都由若干商人把持,官府则向专商征税。王庆云在《石渠余纪》卷4《直省盐课表》中称,直省的盐课共分为5类:灶课,通额征642703两有奇;引课,通额征4061545两有奇;杂课,通额征2654723两有奇;税课,两广贵州额征60510两有奇;包课,通额征56398两有奇;以上合计岁征7475879两有奇。另据该书卷3所载《直省岁入总数表》可知,当时的盐课收入占直省收入的10%—15%之间。^③

关税是一种商品的通过税。^④清初对关税并不重视,康熙时年征额不过100多万两。“各关征税,国初定有正额,后货盛商多,遂有盈余。”^⑤清代各个关的正税银数曾经历过调整,但变化的幅度不大,总数在190万余两。^⑥随着考核渐严,清廷规定各榷关不但有正额,还要报解盈余。根据档案资料统计可知,至道光时期,每年的关税收入仍稳定在500万两。

最后是杂赋。王庆云称:“凡地丁之外取于民者,皆为杂赋。”^⑦但在实际的征收过程中,杂赋有较为确定的对象,分为课、租、税、贡四类。杂赋收入,康熙二十四年为67.3万两,雍正二年(1724)为69.8万两,乾隆十八年(1735)为104.9万两。由于杂赋纷繁复杂,有些财政统计资料往往略而不列,如吴廷燮就明确表示:“屯赋、学租、杂税、茶矿等及捐摊各款,皆不列。”^⑧

上述各项系常例收入,当时清廷还有另外两项重要财政收入,也是清朝财政得以维持的两大支柱:捐纳与报效。清代的捐纳,因其开捐的原因及用途区别,大致可以分为军需事例、河工事例、赈灾事例、营田事例四种,其中以军需、河工为最多。据汤象龙研究,道光三十年开捐,各省捐监合计3380余万两,平均每年138万余两,以江苏、广东、江西、浙江捐款最多。^⑨报效则是统治者为解决财政困难而对商人采取的一种勒索办法。仅根据陈锋的统计,乾隆至嘉庆时期的盐商报效银即多达65001491两,其中最大的用途是军需,其次是河工,再次是助賑。^⑩

清廷从财政管理的角度,将财政支出划分为三大块:京师经费、直省经费和杂支。^⑪据魏源统计,清廷岁出之数,满、汉兵人数80余万,实支饷、米、草、豆银17037100两有奇;王公百官俸银938700两。文职养廉3473000两,武职养廉80余万两;满、汉兵赏恤银30余万两,八旗添设养育兵额缺银

① 倪玉平:《清朝嘉道财政与社会》,北京:商务印书馆2013年版,第96页。

② 《清代黄册·户部仓场类》第23、24册,中国社会科学院经济研究所藏抄档。

③ 笔者对于王庆云所提供的精确数据持怀疑态度。据中国社会科学院经济研究所藏抄档《清代黄册·户部盐课类》第7—33册,可以得出一些零星年份的两淮、两浙盐课征收实数,与王庆云数据亦有较大差异,原因待考。

④ 清代的关税与现代意义上的关税不同,现在我们所说的关税系指对进出境的货物或物品征收的税,包括进口关税、出口关税和过境关税三种。

⑤ [清]姚元之:《竹叶亭杂记》卷2,北京:中华书局1997年版,第118页。

⑥ 光绪《大清会典》卷23《户部》,北京:中华书局1990年影印本,第203页。

⑦ [清]王庆云:《石渠余纪》卷6《纪杂税》,台北:文海出版社1966年版,第544页。

⑧ 吴廷燮:《清财政考略·乾隆时之财政》,1914年铅印本,中国社会科学院经济研究所图书馆藏,第11页。

⑨ 汤象龙:《道光朝捐监之统计》,《社会科学杂志》第2卷第4期(1931年)。

⑩ 陈锋:《清代盐政与盐税》,郑州:中州古籍出版社1988年版,第220页。

⑪ 嘉庆《大清会典》卷12《户部》,嘉庆二十三年(1818)刻本。

422 000余两;各省学校廩粮、学租银 14 万两;驿站钱粮银 200 万两,“此岁出之大数”。^①

在常例开支之外,救济、蠲免也是极为重要的财政支出。以道光三年的癸未水灾为例,朝廷拨付直隶赈济银 180 万两、江苏赈灾银 100 万两,安徽、江西、湖广等地亦多少不一,约略合计,当占全国财政收入的 20% 以上。此外还有其他蠲免,据王庆云统计,“江南额征共五百二十九万,道光十六年查豁前欠五百六十三万,约计十年蠲免一年之额,二十六年查豁二十年以前民欠一千一十多万,约计十年已蠲两年;及本年查豁该省三十年以前未完一千三百八十六万,是十年租赋几至蠲免三年。”^②当然,对于这些资料,也要做具体分析。

清代的户部银库事关中央财政的出纳,执行着类似国库的功能,中央银库的变化可以看成是财政收支平衡的一个重要指针。户部银库每年的出纳数并不代表全国财政的岁入和岁出,因为银库的收入主要是各省税收除存留作为本省经费以外起运到京的部分,还有宝泉局的铸钱交库数。但因户部银库的资料确切可查,故可以从侧面反映出当时较为真实的情况。据史志宏研究,道光朝年均 990 万两的银库收入,“占全国总岁入的 22%”,与他所推测的康熙朝的 26%、雍正朝的 1/3、乾隆朝的 24.8%,嘉庆朝的 23.2%,^③基本保持平稳。由此也可以反推当时的全国财政总收支。

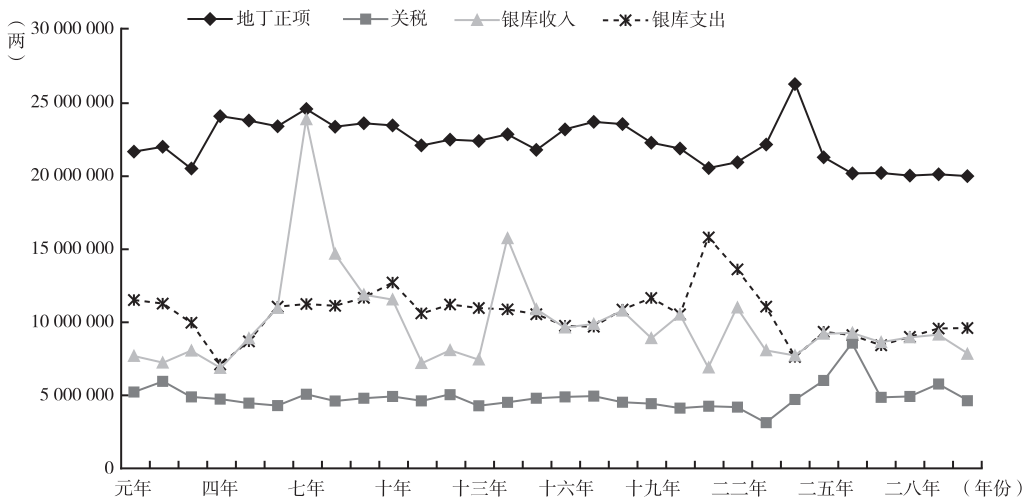


图 1 道光时期的财政收支统计示意图

资料来源:地丁正项资料见《清代各省钱粮征收表》第 1—8 册(中国社会科学院经济研究所藏抄档)。关税资料见正文说明。银库收入、银库支出资料见《内阁大库现存清代汉文黄册》(中国第一历史档案馆藏,档号 2509-2602,6211-6807)和《清代黄册·户部银库类》(中国社会科学院经济研究所藏抄档)。

道光时期的财政收入大致保持在 4 000 万—4 500 万两的水平。从图 1 可知,地丁银始终是最重要而稳定的财政收入,其他各项收入虽然有一定的波动,但意义有限。银库收支方面则有很大反复。道光时期的户部银库收支相抵,确实有过一定的缺口;弥补办法,显然是通过消耗积余来堵塞。吴廷燮曾在《清财政考略》中称,道光时期开支急剧增加,军费、河工等耗费之巨,“皆前此未有者”。^④当时度支告匮,民生日困,皆注意于谋本富,保利权,于是“增垦新疆之田,议展奉天之边,改盐法,行海运,裁节经费之令再三下,而鸦片之禁遂以财政而启兵端,五口通商,税款稍增,而纹银出洋亦愈巨矣”。历朝均由户部向内务府拨银,而道光时期却由内务府广储司向户部银库拨银 730 万两,“求之

① [清]魏源:《圣武记》附录卷 11《武事余记·兵制兵饷》,北京:中华书局 1984 年版,第 476 页。

② 《清史列传》卷 46《王庆云传》,北京:中华书局 1987 年版,第 3671 页。

③ 史志宏:《清代户部银库收支和库存统计》,福州:福建人民出版社 2008 年版,第 40—42 页。

④ 吴廷燮:《清财政考略》,第 15 页。

历史盖所罕见”。^①道光三十年,王庆云亦奏称,综计出入之数,“入者日少,出者日多,习为固然”。^②当是以上情况的反映。

二

奏销制度大体上相当于年度决算,各省布政使司在规定期限内,根据所属各州县造送的奏销草册核造总册,内容分为起运、存留、拨用、余剩,送呈督抚报部。奏销册送到户部后,凡有不符款项即加以指驳,限4个月内查明再报。户部认为有必要时,可以对各省回复提出意见,责令再造清册送部;然后户部于年底分省汇总奏报皇帝。至于各省解部和出入协款银数,都分别开单奏闻。经过此番程序,户部得以了解各省的财政收支状况。

咸丰以来,战乱不止,先后有太平天国起义、捻军起义、第二次鸦片战争、陕甘回民起义,时间长达14年,范围涉及十余省。因为战争的干扰,奏销制度难以为继。以最重要的军需奏销为例,自军兴始至同治初年军事行动结束,十余年间各省基本停止了报销。广东省自道光三十年起,除咸丰二年(1852)奏报一次军需用款外,至咸丰十一年,一直没有按规定做过奏销。清廷多次严催,要求“均著遵照定章据实分款造报部,毋许含混”。^③但广东一直采取敷衍方式,不予直接回应。直到同治三年(1864),郭嵩焘还表示,广东自办理军务以来,“钱粮奏销,连年展缓。迨展缓期届,不惟仍不能全完,甚至循例具题之册,又逾限经年,方得造报”。^④其他省份也大抵如此。

咸丰时期,清廷曾屡次尝试恢复旧制,但都没有成功。同治初年,随着太平军渐次被剿灭,局势渐稳,清廷又试图恢复军需奏销制度。孰料提前得到消息的户、兵、工三部书吏,立即密遣亲信分赴各省实地探查,并与各省督抚密议,提前做好预案,准备大捞一笔。因为各省藩、粮、盐、关四库款目及捐输、厘金等项,存库旧籍、报部清册,其名目各省都不相同,不得不就地查核,以求符合。

面对这种情形,户部郎中王文韶“灼知将来报销尤无了局”,建议免于奏销,“堂司同僚中多有闻而善之者”。攻下南京后,大学士倭仁借鉴王文韶文稿,召集所有人员齐赴户部,关门闭户,“某录稿,某用印,某缮折,至漏下三刻办毕,乃偕各堂官随议政王恭亲王诣宫门递折”。^⑤奏折中倭仁表示,自太平天国起义以来,数十年中,各省军需承办非一人,转战动经数省,历时太久,各省一贫如洗。如果严格按照奏销体制报销,“与例既符,即在准销之列,应驳之款或数十万,或数百万,甚且着落赔偿”。战场功臣刚刚凯旋,就要被体制所限,“筹庸于前而追呼于后,无论力有未逮,恐亦非国家厚待勋旧之心”,所以建议:“所有同治三年六月以前各处办理军需未经报销各案,拟恳天恩,准将收支款目总数,分年分起,开具简明清单,奏明存案,免其造册报销。”^⑥倭仁的奏折于情于理都说得通,两宫皇太后召见称善,同意他们的请求。至此,跨时十余年、数额几亿两白银的太平天国军需报销,草草了结。诏书既降,各部书吏美梦落空,“闻而大骇,有相向泣者”。^⑦

与奏销体制破坏相伴随的,是京、协饷体制失效的局面。太平军兴起后,由于战费开支浩繁,朝廷收不抵支,原来由户部统一分配全国财政资源的京、协饷制度迅速动摇。咸丰二年九月,安徽巡抚

① 吴廷燮:《清财政考略·道光时之财政》,第15页。

② [清]王庆云:《敬陈正本清源疏》,[清]王延熙、[清]王树敏辑:《皇朝道咸同光奏议》卷18,台北:文海出版社1966年版,第901页。

③ 《咸丰同治两朝上谕档》第11册,咸丰十一年九月十七日,桂林:广西师范大学出版社1998年版,第357页。

④ [清]郭嵩焘:《郭侍郎奏疏》卷10《催办钱粮奏销情形及现依部咨分别办理片》,台北:“中央研究院”近代史研究所1971年版,第428页。

⑤ 吴庆坻:《蕉廊脞录》卷2,北京:中华书局1990年版,第39页。

⑥ [清]倭仁等:《请免军需造册报销疏》,王云五编:《道咸同光四朝奏议》,台北:(台湾)商务印书馆1981年版,第1860—1861页。

⑦ 吴庆坻:《蕉廊脞录》卷2,第39页。

蒋文庆将全省上下两忙地丁钱粮、关税及杂款等项,全部截留本省以充军费。此举虽与体制不合,但因户部库款支绌,实在没有银两可以接济安徽,不得不加以默认。咸丰三年以后,各省及统军将领自行动支、截留的情况日甚一日。咸丰四年闰七月,陕西巡抚王庆云甚至建议,将各路粮台所辖漕米、仓谷、储粮这些以往绝对不可截留的项目充作军饷。为防止士兵哗变,户部也只得同意,并表示“其有漕省分征存未运漕粮,均准各该粮台就地动用,并准碾动各属仓谷。其无漕省分,均令于所属仓谷项下酌量关支”。^①

除截留本省钱粮,领兵大员和地方督抚还发展到截提京饷及过境钱粮。咸丰三年,浙江协拨湖广饷银7万两,途经安徽时被安徽巡抚蒋文庆就地截留,以为本省防堵经费。八月,江西巡抚张芾截留广东解往江南粮台的饷银15万两。十月,曾国藩在长沙也截留过境饷银4万两。虽然户部强调“地丁正款从来无此办法,即盐课关税,亦不能开此弊窠也”,但因形势所迫,“倘指款一时未能即到,岂可坐误事机”,故只能“准其暂行截留备用”。^② 随着类似的事件不断增加,户部作为全国财政调度中心的权威角色基本被废除。

另一方面,清前期的财政收入格局中,中央财政居于绝对主导地位,财政收入中的关税、盐课均直属于中央,田赋中超过80%的比重亦须上交中央,地方政府能够支配的部分极为可怜。^③ 甚至可以说,清前期并不存在真正意义上的地方财政。但随着咸同时期厘金迅速崛起,这一格局遭到破坏。就税收的支配主体而言,田赋、盐课和关税仍属于中央财政范畴,厘金则属于地方财政范畴。因中央无力给饷,放任各省自筹经费,厘金才得以创立,它的收支掌握在各省手中,主要用于勇营兵饷、局所经费,与中央无涉。同治七年,户部强令各省报告厘金收支数目,但由于各省已经取得了相当大的财务自主权,这一规章并未得到有效执行,各省奏报的厘金收支始终是形式上的,其中不尽不实之处,中央完全无法核实。可以说,咸同时期厘金的异军突起极大地改变了清前期中央财政一家独大的格局,并形成了事实上的中央财政与地方财政并立的局面。

户部收入锐减,为稳定来源,不得不改变旧有的办法,将尽收尽解变通为定额摊派,即由户部于每年冬季预先派定各省、关下一年度应解京饷数额,奏准后来年分批解京。摊派的京饷,最初为每年400万两,咸丰十年增加为500万两,次年增加为700万两,同治六年起,再行增加100万两,共计800万两,这一做法延续至清末,成为晚清时期户部最重要的收入。

除定额摊派外,因临时性开支的增加,朝廷也会在定额之外,增设新的名目,仍向各省、关摊派。这些名目主要包括内务府经费、大婚经费、固本京饷、船政经费、抵闽京饷。

乾隆时期确定,户部例拨内务府经费为每年60万两。同治时期,内廷花费日增,频频向户部借款,户部不堪其扰,要求切割。同治四年十二月,户部奏准由两淮盐课、江海关洋税、临清关常税、福建茶税等项目下共拨银30万两,直接解交内务府。^④ 同治七年,奏请加拨30万两,合计60万两,直供内务府,也算是恢复“旧制”。^⑤ 虽然有了直拨经费,内务府仍然以经费不敷为由强行向户部借款。同治末年,此类借款每年多则一百三四十万两,少亦八九十万两。户部不得不于同治十二年再次奏请,希望朝廷能划清内府、外库界限,嗣后“毋得再援近年之案,一面业请添拨外款,一面复请借拨部库银两,致臣部既少进分拨之京饷,又多出借拨之库银,中外掣肘”。^⑥ 不过,从慈禧太后挪用海军经费来看,户部的要求并没有得到认真执行。

① 《清文宗实录》卷139,咸丰四年闰七月戊寅,北京:中华书局1985年版,第443页。

② 《清文宗实录》卷104,咸丰三年八月辛丑,第566页。

③ 梁方仲:《中国历代户口、田地、田赋统计》,上海人民出版社1980年版,第426—427页。

④ 《咸丰同治两朝上谕档》第15册,同治四年十二月初十日,第570页。

⑤ 光绪二十七年十一月十三日大学士荣禄等折,中国第一历史档案馆藏,宫中朱批奏折,档号04-01-35-1058-016。

⑥ [清]载龄等:《请清内府外库界限量为出疏》,王延熙、王树敏辑:《皇朝道咸同光奏议》卷26,第1265页。

同治十年,同治皇帝大婚在即,朝廷向全国摊派“大婚经费”。除户部拨银450万两外,另支用江宁织造银55万余两,苏州织造银182万余两,杭州织造银110余万两,两广当局银37万两,粤海关、淮安关等关银117万余两,“统计京外拨过银将及一千万两”。^①由于内务府指拨银过多,大学士倭仁甚至不得不奏称:“国家经费有常,宫廷之用多,则军国之用少。”大婚典礼虽然繁重,应备之处甚多,但也要精打细算,“于所有应备之物力为撙节,可省则省,可裁则裁,总以时事艰虞为念,勿以粉饰靡丽为工”。^②

“固本京饷”始于同治二年,署礼部侍郎薛焕奏请仿效西法,在直隶设立四军镇,每镇万人;设神机器四营,每营5000人,专门巩固京师,额定经费为65万两。此项经费自同治二年起,每年向各省、关指拨,解交直隶藩库。同治五年八月,总理各国事务衙门奏请变通练兵章程,建马步六军,经户部奏准,亦全款解交部库。

“船政经费”专门用于福州船政局的开支,于同治五年由左宗棠奏准,在闽海关六成洋税内拨用,定额60万两。同治十三年,为筹办台湾防务,清廷向汇丰银行借款200万两,本息于闽海关每年应解20万两京饷内支付,而闽省关之京饷缺额,则改由各省海关照数分摊解京,称为“抵闽京饷”。

咸同时期的财政指拨,有着特殊意义。它是在朝廷财政困难的情况下对中央财政和地方财政的明确划分;经此指拨,各省对指拨款之外的其他财政收入就有了很大的支配权。当然,指拨在很多时候也只是一个蓝图。同治二年十一月,上谕称历年京饷,向系预拨各省地丁、盐课、关税、杂款,每年均拨七百万两,责令分限解齐,“惟山西年清年款,他省多不能依限报解,且有逾限不解者”,虽然“奏咨叠催,各该省报解仍属寥寥”。^③

三

太平天国起义横扫江苏、浙江、安徽、湖南、湖北、江西等地,加上捻军起义等,导致这些省份的人口减少,土地荒芜。尤其是江南地区,是清代最重要的地丁钱粮征收之地,被太平军占领后,清廷不但失此重要财税基地,反而成为敌手的根本税源中心,此消彼长,清廷的田赋征收自然大受影响。笔者根据中国社会科学院经济研究所图书馆所藏咸同时期各省地丁钱粮奏销抄档,整理了这一时期的地丁正项征收情况。在统计数据中,各省例有额征、蠲缓、实应征和实已完、应带征和应已完等序列。因为数据缺失严重,本文只能给出十八直省地丁钱粮实际征收示意图,参见图2。

从图2可以看出,咸丰、同治时期地丁钱粮征收数量较少,保持在600万—1400万两之间。考虑到数据缺失,这一时期的地丁钱粮收入应该在1000万—1600万之间波动。而嘉庆道光时期的地丁钱粮征数在2000万—2500万之间。^④由此可见,受战争影响,咸同时期地丁钱粮下行趋势明显,下降幅度高达50%左右。

与田赋类似,战争省份的税关征收活动也大受影响,尤其是芜湖关、九江关、扬州关等处,征税几近瘫痪。清廷被迫同意这些关可以“尽征尽解”,而不必拘于正额和盈余“定制”。随后,浒墅关、淮安关、九江关、芜湖关、凤阳关、崇文门、临清关也纷纷援案奏请。^⑤随着军事行动的升级,很多税关只能临时或永久性封关,具体包括:龙江关、西新关自咸丰三年起停征;浒墅关自咸丰十一年起停征;南新关自同治四年起停征;北新关自咸丰十一年停征,同治四年力图恢复未果,再次停征至清朝灭亡;武昌关自咸丰元年至九年停征;芜湖户关、工关自咸丰三年至光绪二年(1876)停征;扬州关自咸丰三、

① 同治十一年四月二十五日户部尚书宝鋆等折,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号03-4932-077。

② [清]倭仁:《倭文端公遗疏》卷2《请崇俭疏》,光绪元年求我斋刻本。

③ 《清穆宗实录》卷85,同治二年十一月辛酉,北京:中华书局1985年版,第785页。

④ 倪玉平:《清朝嘉道财政与社会》,第174页。

⑤ 咸丰三年八月十七日大学士祁寯藻折,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号03-4376-049。



图2 咸丰、同治时期地丁钱粮征收示意图

四年停征,五年复开旋停,停征至咸丰九年;九江关自咸丰四年至同治元年停征;赣关自咸丰五年至咸丰九年停征;凤阳关自同治元年至光绪二年停征。其他一些关虽并未停征,但受战争影响也很大,税收大幅下降。根据对档案的汇总可知,咸同时期的常关征税水平由原来的400万两下降到150万—200万两的水平。^①

海关则不同。咸丰三年秋,小刀会攻占上海,江海关也陷入混乱,英、法、美乘机介入。第二年,清廷被迫接受英国提议,指派英国人威妥玛(T. Wade)、美国人卡尔(L. Caar)和法国人斯密司(M. A. Smith)出任上海海关“税务司”,组成“关税管理委员会”。咸丰十年,经恭亲王奕訢奏请,清廷设立总理各国事务衙门,专办外交事务。随即,李泰国(H. N. Lay)被任命为“总税务司”,不久由赫德接任。藉由税务司制度,中国海关行政权也转移到列强手中。西方人掌管海关后,采用近代海关税收办法,编制《海关贸易统计报告册》,对历年各国船只进出口数量及吨数,各种货物进出口数量及价值、税收数额及各埠人口数等,事无巨细全行收录。所有税款一律记账上缴,而不是旧有的定额制征收,这就堵住了旧有的税款随意流失的漏洞。此后,清代海关的征收数量直线上升。

厘金是商税的一种,于咸丰三年由帮办扬州军务的刑部右侍郎雷以誠创办。当时军费无着,扬州军事难以支撑,雷以誠为筹措所募兵勇饷需,遂逐步创办厘金。咸丰四年三月十八日,雷以誠向朝廷奏报,详细解释创办厘金的历史源头、创办经过及其收益情况。朝廷发现其中大有利润可挖,故要求各地官员效法。此后,厘金得到推广,并由最初仅向铺户坐贾征收坐厘,发展到同时建局设卡,向行商征收活厘。各地厘卡的大量增设,替代了过去一些常关的职能,是造成常关税收数下降的重要原因之一。另一方面,同治年间随着洋关的崛起,又反过来对各地厘金收入产生了重大影响。

随着时间的推移,厘金制度愈发完备,种类和程序也愈发复杂,既有征收于日用百货的普通厘金,也有专门征收于盐、茶、洋药、土药(鸦片)的特种厘金。按征收地点来区分,则可分为出产地厘金、通过地厘金和销售地厘金;征收的方式则有官征和商人包缴两种。因大见成效,厘金遂和海关税收一道,成功地改变了晚清财政收入结构。

通过图3可以看出,在太平天国起义期间,田赋收入下降很快,而厘金和关税则有了一定程度的增长,尤其是到同治时期,关税和厘金的收入均超过田赋,成为最重要的财政收入来源。随着厘金的大量征收,它所代表的地方财政体系也得以建立起来,这无疑又是清代财政税收近代化转型的重要方面。

与此同时,通过频繁的铸钱、发钞活动,清廷也获得了大量货币收入。据不完全统计,1853—

^① Yuping Ni, *Customs Duties in the Qing Dynasty, ca. 1644 - 1911*, Leiden: Brill, 2016, p. 168.

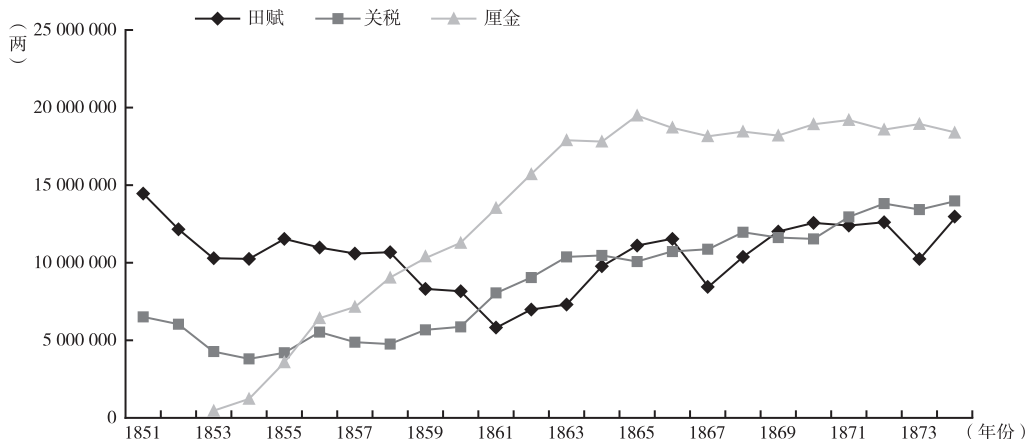


图3 咸丰同治时期的主要财政收入趋势

资料来源:田赋数据来自《清代各省钱粮征收表》第1—8册,中国社会科学院经济研究所藏抄档;关税数据来自中国第一历史档案馆所藏朱批奏折、军机处录副奏折及中国社会科学院经济研究所藏抄档《清代关税收支报告表》;厘金数据来自于周育民《晚清厘金历年全国总收入的再估计》,《清史研究》2011年第3期。

1861年间,户部铸发新式银票978.12万两,大钱8765.14万串,京钱3073.38万吊,折合银6129.03万两。而同一时期户部银库的收入仅为8600万两。^①可见通过发行货币,户部额外获得了银库收入70%的财富,或者说每年接近1000万两,这也在相当程度上缓解了户部财政紧张的状况。

清前期财政支出的主体是兵饷、河工和官员的廉俸;咸丰、同治时期,则变成了以勇饷、兵饷、洋务经费和赔款为最重要财政开支的格局。

咸丰同治时期,八旗和绿营已经腐朽不堪,勇营成为国家新的主要武装力量,勇饷也随之异军突起。勇饷是咸丰军兴时期各省招募的勇营开支,太平军、捻军相继平定后,这些地方军队并未像过去那样被遣散,而是大部分保留下来,转变成为正规军队,即所谓的“防军”,驻防各地。同治后期,勇营虽屡有裁减,但各省防勇、练勇却始终不下三四十万人。每年勇饷支出约2000万两,加上旧有的八旗、绿营每年岁支1400万两,使得整个岁支兵饷较前期增加近1倍。光绪十一年,军机大臣奏称:“自咸丰以来,各省舍兵不用而用勇,兵乃日归无用,岁仍靡饷一千四百万两。至今又养勇营,以户部登记册档可考者核计,约有五十四万余员名,一岁约需饷银三千四百余万两。是各省兵、勇两项已不下百余万人,岁需饷项五千余万两。再加以京外旗兵三十余万,岁又需额项银一千余万两。就现时赋税额入连例外征收之厘金、洋税等项合计,一岁约共应收银七八千万两,其中各项每年仍约有欠完银共六七百万两不等。是竭天下之物力,八分以养兵勇!”^②可见勇饷作为财政支出的大项,已经成为不争的事实。

第二次鸦片战争后,清统治者为了求强求富,设立总理各国事务衙门以协调与各国的关系,进行外交活动,还举办了一系列的包括军事、科技和文化各方面向西方学习的事业,如购买船炮、训练新军、兴办工业、创办学堂、派出游学等。这些是清朝财政支出方面的新项目。

同治时期,苏州机器局、江南制造总局、福州船政局、天津机器局等纷纷创立。是时,用于造船的经费开支十分巨大,仅以《清史稿》记载来看,“同治十三年首次报销购船费、盖厂各费达五百一十六万两,养船费十九万两”。^③同治末期,随着财政收支的转好,清廷在洋务运动项目上的支出数额呈不断扩大之势。平均来看,同治年间清廷在江南制造局及福州船政局每年投入各约100万两,是各项

① 彭泽益:《十九世纪后半期的中国财政与经济》,北京:人民出版社1983年版,第114页。

② 中国史学会主编:《洋务运动(三)》,上海人民出版社1961年版,第541页。

③ 《清史稿》卷136《兵志七·海军》,北京:中华书局1977年版,第4039页。

新政开支中最大的一笔。

赔款也是这一时期支出的大项。自道光时发生第一次鸦片战争后,清政府在历次对外战争失败后或对外交涉事件中,不断有赔款案发生。自咸丰时期镇压太平天国起义,又不断有外债的借、还。第一次鸦片战争对英赔款 2 100 万银元,约合银 1 470 万两;第二次鸦片战争对英法赔款共 1 600 万两;^①同治末年日本侵台之役赔款 50 万两。这些赔款支出,也是以前财政支出中所没有的。同治末年每年的赔款约在 250 万两左右。

清前期银库每年的大进大出数变化不大,咸丰时期这一局面发生巨大变化,不但收支规模远小于前期,而且多数年份均收不抵支。咸丰继位之初,户部银库仅存银 187 万两,起运在途款项 225 万,两项合计不过 412 万两。^②而户部十一月至次年五月支放款项即需银 450 万两,已经捉襟见肘。咸丰七年,户部银库存银为 11 万两,八年至十一年仅为 6 万两,这是清代户部银库存银的最低记录。与此同时,户部银库收入中银的比重也急剧下降,钱的比重迅速增加,改变了以往以银为主的结构。彭泽益指出,银库银钱的比重及收支,“不过是一个记账数字,是现银与非现银、‘票银’与‘实银’等一切按银两单位计算的收付项目的总计而已”。^③

咸丰初年,汪振基曾略算当时的财政收入“约三千数百万两”,王东槐则估算为“三千九百余万”。^④户部银库自同治四年起开始实现出入略有结余,收支规模也逐渐恢复到道光时期的水平。同治末年,清廷首次有了军兴以后的全国收支统计。据吴廷燮记载,同治十三年,各省地丁实征约计 2 000 万两,其他盐课、盐厘共计 800 万有奇,常关税、漕折各约 200 万两,海关税 1 200 万两,厘金 1 500 万两,四川按粮津贴 180 万两,总计岁入为 6 000 万两,比道光时期多出 2 000 万两。岁出除无定额的左宗棠西征军饷外,新增长江水师岁费一百数十万两,闽省船厂经费数十万两,神机营及税务司经费各 100 余万两,加上旧有常例支出(廉俸、例饷有减扣),总计大约 7 000 万两。^⑤这一统计,岁入项目中没有包括捐输及当时已经不时发生的对外举债收入,^⑥因此收支大体平衡。具体参见表 1。

表 1 同治末期年均财政收支估算表格 单位:万两

收入		支出	
地丁钱粮	1 500	八旗绿营	2 500
厘金	2 000	勇饷	3 400
常税	200	洋务支出	1 000
洋税	1 000	赔款	250
钱钞收益	1 000	小计	7 150
盐课	500	估测	8 000
漕粮	600		
小计	6 800		
估测	7 500		

以上数字并非确数,估算实为不得已之举。以估算数字来看,同治末期的财政收入为 7 500 万两左右,财政支出则为 8 000 万两,其中的赤字可依靠借款、摊派、垫付等方式弥补。可以肯定的是,这一时期的财政收支,相较于战争之前道光时期的财政收支规模已经扩大了近 1 倍。

① 另有抚恤费英军 50 万两、法军 20 万两。

② 中国人民银行总行参事室金融史料组编:《中国近代货币史资料》第 1 辑(上),北京:中华书局 1964 年版,第 171 页。

③ 彭泽益:《十九世纪后半期的中国财政与经济》,第 76 页。

④ [清]汪振基:《请权出入以培国脉疏》,[清]王东槐:《戒患贫言利疏》,均见[清]盛康辑《皇朝经世文续编》卷 30,光绪二十三年刻本。

⑤ 吴廷燮:《清财政考略·同治时之财政》,第 18 页。

⑥ 如同治十三年,因台湾事件,船政大臣沈葆楨借外债 200 万两。

四

与财政收支结构转变相契合的,则是这一时期财政指导思想从“量入为出”转变为“量出为人”。自西周以来,“量入为出”一直是历代中国王朝所遵行的基本财政政策,而与之相对应的“量出为人”则被视为苛政。以“量入为出”为财政原则,财政手段必然以节流为主;以“量出为人”为财政原则,财政手段则会以开源为主。

清军入关,统一全国后,仍然坚持“量入为出”的原则。由于每年常例收入的来源和数额都基本固定,政府可以根据常例收入的规模来安排常例支出,其总额通常小于定制的常例收入总额,由此保证了清前期的长期财政盈余。连年的巨额盈余,使得户部的存银越来越多,乾隆四十二年,户部的存银更是多达8 182万余两,至乾隆五十四年,仍有7 000余万两之多。如果遇到突发事件,如大规模战争、严重自然灾害,政府除动用历年的财政盈余外,还可以通过捐纳、报效等非常例收入,来应付非常例支出。萧一山在《清代通史》中说,雍正年间“虽屡次用兵,而经费不虞匮乏,并得积蓄二千四百余万之巨款”。^①清前期之所以能够出现中国历史上蔚为大观的“康乾盛世”,当与“量入为出”的财政思想有着密切关系。

嘉庆、道光时期,清廷仍然固守“量入为出”的原则,并以“轻徭薄赋”为仁政美德。其实,当时清廷对全国财政的控制能力已降至极低的水平,即便有巨额的支出,如军需、河工及赈济等,也仍然凭临时的调补来支持,而无长期的综合考虑。张集馨在《道咸宦海见闻录》一书中记载,道光帝甚至宣称:“譬如人家一所大房子,年深月久,不是东边倒塌,即是西边剥落,住房人随时粘补修理,自然一律整齐,若任听破坏,必至要动大工。”^②应该说,嘉道时期政府在财政上的最大问题是,当岁出突然增大时,其岁入不足以应付这种开支,所以不得不采用临时性的筹措财政经费的方法(捐输和报效),新的改变已经迫在眉睫。

咸丰、同治时期,随着太平天国起义的发生,清朝的财政支出急剧增加,而常例收入的数量却非常有限,甚至每下愈况,导致“量入为出”在实际操作层面已无可能,只能开始向“量出为人”转变。对于收支形势的突然逆转,户部最初只是遵行旧有思路,坚持节流省费,以符平衡。咸丰元年,户部奏称:“自古理财之道,不外开源节流二端。开源之道必须有利无弊,或弊少利多者方可举行。臣等旦夕思维,未有良法可裨经费。惟节流之道臣等随事讲求,有以节制。”^③这一时期虽然还能经常在诏书中看到对“量入为出”思想的强调,但由于财政收支不敷,导致清廷已经改变了旧有的以常例收入指拨京协饷的体制,而是通过指拨等变通方式,将非常例收入如厘金、捐纳入收入范畴,“变通办理”。同治十二年,内务府即奏称,内务府之广储司银库“一年进款用款,通盘核计,详细比较,例内尚无靡费,实因例外各款递有加增,量入为出实不敷用”。^④于此,旧有的常例与非常例收支明确划分的办法被抛弃,“量入为出”徒具空壳。

正因为有此财政指导思想的转变,咸丰同治时期的加征田赋、盐课等旧赋,开征厘金、洋税等新税种,铸造大钱、发行宝钞,举借外债,推行捐输,才会被清廷理直气壮地大规模推行。厘金和洋关税开始大量征收,并在事实上超越田赋,成为这一时期最主要的财政收入来源。可以说,由“量入为出”转为“量出为人”,是这一时期财政指导思想最重要的转变。

清末,财政结构的变动幅度进一步加大。除了厘金和海关税收数量的持续增加之外,近代企业税也成为晚清开征的另一个新型税种,主要指铁路、轮船、邮政、电报等企业创造的收入,时称为“官

① 萧一山:《清代通史》卷中,上海:商务印书馆1935年版,第358页。

② [清]张集馨:《道咸宦海见闻录》,道光二十七年八月二十二日,北京:中华书局1981年版,第89页。

③ [清]席裕福辑:《皇朝政典类纂》卷155,光绪二十九年铅印本。

④ 同治十二年四月十四日总管内务府大臣崇纶等折,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号03-4951-063。

业收入”。晚清时期,为最大限度地获取和扩大税源,各种苛捐杂税名目迅速增加,“烟酒加税,盐斤加价,整顿契税牙帖”,且“凡肩背负,日用寻常饮用之物,莫不有捐”。^①在此基础上,晚清的财政收入规模变得更为庞大。据《清朝文献通考》等史料的记载,光绪前期的财政收入为8000余万两,光绪二十九年为1.05亿两,三十四年为2.34亿两,宣统元年为2.63亿两,宣统三年的收入为2.97亿两,上升趋势明显。^②

当然,清末的财政支出也加速膨胀,军费、赔款、外债、外交、官办企业,以及皇室经费等各项经费都节节攀升,财政支出已经由道光时期的4000万两,膨胀至同治末年的8000万两,1899年的1.01亿两,1908年的2.37亿两,1911年的3.38亿两。同样是由于财政的窘迫,“量入为出”难以为继,清廷只得放弃旧有的财政高度集中管理体制,改变京饷、协饷和奏销制度,将部分筹饷权下放各省督抚,地方财政体系得到发展。

在这种情况下,很多有识之士开始呼吁改变旧有的财政指导思想,采取“量出为入”的办法。例如王韬在考察英国财政制度时说,英国“所征田赋之外,商税为重。其所抽虽若繁琐,而每岁量出以为入,一切善堂经费以及桥梁道路,悉皆拨自官库,借以养民而便民,故取诸民而民不怨,奉诸君而君无私焉”。^③受此影响,1898年,户部在奏折中提出:“近时泰西各国每年由该国度支大臣预将来年岁用款开议政院,以为赋税准则,说者谓其量出为入,颇得周官王制遗意。”^④1910年,浙江巡抚增韫更是明确主张量出为入:“夫国家财政与个人经济不同,值此宪政进行,若不统筹全局,本财政原则量出以制入,必至财源涸竭,百举俱废,匪惟貽笑各国,且无以并立于二十世纪,可断言也。”^⑤

可以说,到了清末,许多官员已经开始明确接受量出为入的财政指导原则。徐世昌认为:“古之制国用者,量入以为出;今之制国用者,量出以为入。盖以财限事则庶政坐困,因事理财则百废兴举。”^⑥权臣奕劻也表示,各国预算之法不同,“一则量入为出,于节流之意为多,而政策常偏于保守;一则量出为入,于开源之道为重,而政策常主于进行。所谓积极与消极,既有不同办法,遂以各别。大抵国家文明程度愈进,则其经费愈繁。历观往史,中外皆然。”^⑦

从“量入为出”到“量出为入”财政思想的转变,有其历史合理性。它有利于保障国家财政的正常运行,帮助晚清财政渡过了一次又一次的危机,也促进了中国财政体制的转型,即由农业型财政向工商业型财政转型,同时学习西方的财政预算做法,增强了财政管理的有效性和规范性。这一财政观念的转型,也为国人进行了一次财政知识普及,对后世的财政思想具有重要影响。

当然,财政指导思想再高明,也不能脱离当时的社会经济发展水平。“自甲午、庚子两次赔款,民力已岌岌不支。壬寅改练新军,分摊各省,岁盈千万,竭泽而渔,势成孤注”,^⑧在朝廷的恣意妄为之下,量出为入导致内外交困,国家财政最终全面崩溃,清王朝也随之灭亡,其中的教训也值得深思。

熊彼特在《税务国家的危机》中曾提出过“领地国家”和“税收国家”的概念,认为前者必将向后者转变,后者最终也会走向灭亡。^⑨这里所说的税收国家,是指以税收为主要收入来源的国家形态。

① 光绪十五年十一月十六日总理衙门折,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号03-9379-013。

② [清]刘锦藻:《清朝续文献通考》卷71《国用九》,上海:商务印书馆1935年版,考8275。

③ [清]王韬:《弢园文录外编》,郑州:中州古籍出版社1988年版,第178页。

④ 罗玉东:《光绪朝补救财政之方策》,《中国近代经济史研究集刊》1934年第2期。

⑤ 宣统二年十一月初九日浙江巡抚增韫折,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号03-7515-041。

⑥ 徐世昌:《东三省政略》卷7,台北:文海出版社1965年版,第4415页。

⑦ 宣统二年九月二十日总理大臣奕劻等折,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号03-7514-107。

⑧ 《宣统政纪》卷11,长春:辽海书社1934年石印书,第8页。

⑨ Joseph A. Schumpeter, “The Crisis of the Tax State”, in International Economic Association, ed., *International Economic Papers*, No. 4 (1954), London: Macmillan, pp. 5-38.

后来,理查德·鲍尼与马克·奥尔默德将这一理论用于解释欧洲历史上的国家与社会变迁,提出了“财政国家”(Fiscal State)的概念,即具有“自我持续增长”特征的国家,能够通过借贷手段解决财政支出问题,并且能够通过税收保证偿还。^① 咸丰、同治时期的财政,与西方的发展道路并不完全相同,但这一时期厘金、洋税地位上升并最终超过地丁钱粮,却和西方财政的演变有异曲同工之处。与此同时,清代的奏销制度和财政指导思想都发生了全新的变化,财政这一本为常规的、日常的行政活动,变成了清廷一切行政活动中的重中之重。可以说,这种从“国家财政”到“财政国家”的近代转型,基本是内生性的,既受时局的重大影响,也是道光以来财政实践的自然结果,西方的影响反在其次。

Modern Transformation of the Fiscal System in the Qing Dynasty

Ni Yuping

Abstract: The Fiscal Revenue of the Early Qing included land tax, salt tax, customs duties, miscellaneous tax Fu and donation. The expenditure was mainly included military fund and river engineering. In the period of Daoguang, land tax was always the most important and stable revenue. After the Taiping Rebellion, the military affairs had a great impact on the politics and economy. The fiscal system also had tremendous changes. The central government could not effectively control the national fiscal power. With the rise of Likin, local government had its own fiscal revenue. As far as the tax structure was concerned, the main body of the fiscal revenue was transformed from the agricultural tax to the commercial tax with the main body of Likin and customs duties. Fiscal guidance also became more radical. In short, the modern transformation of the fiscal system was the natural result of the economic practice after Daoguang period.

Key Words: Qing Dynasty; Xianfeng and Tongzhi; Fiscal; Modern Transformation

(责任编辑:高超群)

^① R. Bonney and W. Ormrod *Crises, Revolutions and Self-sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130 - 1830*, Stanford: Shaun Tyas Press, 1999, p. 11.